



Oslo kommune
Byrådsavdeling for næring og eierskap

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Dato: 12.10.2016

Deres ref:
16/4537

Vår ref (saksnr):
201504464-10

Saksbeh:
Thale Blanck Torkildsen, Tlf. 92 07 03 14 200

Arkivkode:

**OSLO KOMMUNES HØRINGSSVAR - FORSLAG OM ENDRINGER I
TOBAKKSSKADELOVEN - REGISTER- OG TILSYNSORDNING FOR SALG AV
TOBAKKSVARER MV.**

Det vises til Deres høringsbrev av 01.07.2016 og til utsatt frist for høringssvar. Byrådet i Oslo avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementets forslag om endring i tobakksskadeloven:

Oslo kommune er i utgangspunktet positiv til tiltak som kan redusere tobakksbruk, spesielt tiltak som har som hensikt å beskytte barn og unge mot skadevirkningene av tobakk. Det er også positivt at det utarbeides en enklere og mer kostnadseffektiv register- og tilsynsordning enn den tidligere vedtatte bevillingsordningen. Oslo kommune mener imidlertid at det ikke er behov for et kommunalt tilsyn med utsalgssteder for tobakk.

Det vises blant annet til at nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet i 2006 til 2010 har ført til at ungdomsrøykingen er halvert, selv om snusbruk har økt (jf. departementets høringsnotat til nytt bevillingssystem for tobakk fra 2012 s. 6). Andel potensielle tenåringsrøykere som vil avstå fra røyking som et resultat av bevillingssystemet var også usikkert (jf. rapport om kostnad og nytte ved et bevillingssystem for salg av tobakk s. 12). Oslo kommune antar det samme er tilfelle for en kommunal tilsynsordning.

Det vises også til Oslohelsea utgitt av Helseetaten i Oslo kommune i mai 2016. Her fremkommer det at det har skjedd nokså dyptgripende endringer i synet på røyking - også blant de unge - de siste tiårene. Røyking var tidligere en viktig markør for voksenhet og var forbundet med en viss status. I dag gir røyking derimot liten status og respekt i de fleste ungdomsmiljøer (NOVA, 2014). I 1996 røykte én av fem ungdommer i Oslo daglig, mens rundt halvparten ikke hadde prøvd. I 2015 røyker bare to prosent av ungdommen i Oslo daglig, mens rundt tre av fire aldri har røykt (Andersen & Bakken, Ung i Oslo 2015, 2015). Forskjellene til resten av landet er små. Regjeringen har som mål at mindre enn seks prosent av de mellom 16 og 24 år skal røyke daglig innen 2016 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2012). Unge i Oslo ligger godt an til å nå dette målet.

Videre viser Ungdata fra 2016 at det store flertallet aldri har prøvd sigaretter. På ungdomstrinnet gjelder dette ni av ti, og på videregående syv av ti. Røyking av sigaretter tiltar gjennom ungdomsårene. På ungdomstrinnet er det rundt to prosent som røyker fast, det vil si daglig eller ukentlig. På videregående gjelder dette fem prosent av jentene og sju-åtte prosent av guttene. På ungdomstrinnet er det også relativt få som bruker snus. Snusing tiltar imidlertid ganske mye gjennom ungdomsårene, og på VG3 er det 27 prosent av guttene og 20 prosent av jentene som snuser daglig eller ukentlig. Trenden de senere årene blant elevene på ungdomstrinnet er at fastrøykerne blir stadig færre. Det har vært en nedgang for begge kjønn, men likevel størst blant jenter. Også andelen som snuser har gått ned, og særlig markant har nedgangen vært for gutter – fra åtte til fem prosent på bare noen få år. Dette viser at bruken av tobakk samlet sett har gått nokså mye ned blant elevene på ungdomsskolen. Oslo kommune antar at informasjonen fra Ungdata innebærer at økningen i tobakkbruk først slår til når ungdommene er gamle nok til å kjøpe tobakk selv. Da vil antagelig en tilsynsordning rettet mot salg til de under 18 år ha liten effekt.

En ny registrerings- og tilsynsordning for kjøp av tobakk kan også vanskeliggjøre etablering av næringsvirksomhet i Oslo kommune, ved å forsterke skjemaveldet, forlenge byråkratiske prosesser og øke offentlige avgifter. Det å innføre et nytt registrerings- og tilsynsordning kan også vanskeliggjøre kommunens mål om å legge til rette for stabile, langsiktige og gode rammevilkår for næringslivet.

Dersom det likevel innføres en kommunal tilsynsordning, vil Oslo kommune knytte kommentarer til høringsnotatets kapitler og departementets spesifikke ønsker om innspill. Kapitlene blir kommentert i kronologisk rekkefølge i henhold til høringsnotatet, og kapitlenes overskrift er angitt.

Generelt

Det forutsettes at en eventuell tilsynsordning for tobakksalg vil være fullfinansiert gjennom avgifter og/eller ved bevilgninger fra statens side. Oslo kommune vil påpeke at det ikke i tilstrekkelig grad tas høyde for kommunenes ressursbruk ved tilsynsordningen. Forslaget om å etablere et registrerings- og tilsynssystem for salg av tobakk vil måtte følges opp med et betydelig kontrollapparat. Som høringsnotatet påpeker, har det vist seg i praksis at har vært vanskelig å avdekke salg av alkohol til ungdommer under 18 år. Den økte ressursbruken knyttet til tilsyn og påfølgende saksbehandling vil medføre økte kostnader for kommunene. Det vises særlig til at Oslo kommune har et stort antall salgssteder for tobakk (ca. 4-5 000 utsalgssteder, jf. Oslo kommunes høringssvar fra 2012). Oslo kommune mener det foreslåtte gebyret vil dekke kostnadene med selve tilsynet, men at det ikke vil dekke de kostnader ordningen vil generere administrativt og forvaltningsrettslig. Se også kommentarene til kapittel 4.8 under.

Kapittel 4.1- Skissering av register- og tilsynsordningen og dens bakenforliggende hensyn

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt salgsstedene bør pålegges en plikt til å kontrollere at grossisten står oppført i tobakkssalgsregisteret.

Oslo kommune er i utgangspunktet positive til en slik ordning ettersom det sikrer at både grossistene og salgsstedene registrerer seg. Dette vil både bidra til et velfungerende registreringssystem, og til vanskeliggjøring av ulovlig import av tobakksvarer og e-sigaretter. Kommunen er enig med departementet i at det forutsetter at salgsstedene har lett tilgang til nødvendig informasjon i tobakksalgsregisteret, og at det er enkelt å finne informasjonen.

Kommunens erfaring med serveringsloven er at det er vanskelig å sikre at alle serveringssteder søker om bevilling. Ettersom Oslo kommune ikke i like stor grad kontrollerer serveringssteder som salgs- og skjenkesteder, kreves det en ekstra innsats for å avdekke serveringssteder som driver uten gyldig bevilling. En oppfordring for både grossister og salgssteder til å registrere seg fremstår således som viktig. Dette taler derfor for at både salgssteder og grossister bør ha en plikt til å sjekke om forhandlingsparten er registrert i tobakkssalgsregisteret.

Kapittel 4.2- Registrering som grunnlag for tilsyn

Oslo kommune er enige med departementet i at hvis det innføres en registerordning, må det være et pliktkrav og en forutsetning for retten til å selge tobakksvarer og e-sigaretter. I tillegg er det viktig at det lovfestes effektive og virkningsfulle reaksjoner ved unnlatelse av å oppfylle registreringsplikten.

Kapittel 4.3- Registreringsplikt for salgssteder for tobakk og e-sigaretter

Departementet ber spesielt om høringsinstansenes innspill på om det vil være tilstrekkelig informasjon for kommunenes etterfølgende tilsynsvirksomhet å be om foretakets navn, organisasjonsnummer og adresse, ev. gårdsnummer/bruksnummer for salgsstedet.

Vedrørende registreringens minimumskrav vil det være hensiktsmessig at gårds- og bruksnummer kreves oppgitt og ikke angis som valgfritt. Adresser kan være vanskelige å finne, og sett hen til den elektroniske utviklingen med kartløsninger vil dette kunne være et nyttig hjelpemiddel.

Kommunen er enig med departementet i at det ved registreringen bør opplyses om hvilken type virksomhet det er og størrelse på lokalet. Dette er viktige målstyringsinstrumenter for vurderingen av behovet for tilsyn. Det må i tillegg kreves at opplysningene samsvarer med informasjonen i Brønnøysundregisteret.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det vil være en mest hensiktsmessig løsning om kommunen sender inn melding om eventuelt salgsforbud de legger eller nedlagt drift til Helsedirektoratet, som i sin tur gjør informasjonen tilgjengelig i tobakksalgsregisteret, eller om kommunene selv legger inn informasjon i registeret.

Oslo kommune anser den beste og minst ressurskrevende løsningen at kommunen selv kan legge informasjon inn i registeret. På den måten sparer man et tidkrevende mellomledd ved å måtte melde inn til Helsedirektoratet, samtidig som sjansen for feilregistreringer minsker. I tillegg vil informasjonen raskere bli tilgjengelig i registeret hvis kommunen registrerer, noe som anses som viktig for at grossistene skal legge riktig informasjon til grunn. Forutsatt at det lages et system som gir Helsedirektoratet melding når det gjøres endringer i registeret. Oslo kommune har de siste årene arbeidet med utvikling av digitale tjenester og automatisert saksbehandling, og er derfor generelt positive til at registreringssystemet skal være elektronisk.

Virksomhetene plikter å opplyse om endringer i den registrerte informasjonen uten ugrunnet opphold, jf. forslag til § 4 tredje ledd. For at bestemmelsen skal fungere i praksis, er det viktig at kommunen kan sanksjonere salgssteder hvis de ikke oppfyller denneplikten. Kommunens erfaring etter serverings- og alkoholloven, er at mange aktører ikke følger opp slike bestemmelser. Stedene melder først fra om endringer når de mottar brev med pålegg og varsel

om sanksjon. I tillegg bemerkes det at ordlyden «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig og lite veiledende. Departementet bør således vurdere om det er bedre å oppgi en frist som f.eks. en 30-dagers frist som i alkoholloven § 1-10. Det er lettere både for forbrukerne og kommunene å håndheve.

Kapittel 4.4- Krav om internkontroll

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på hvilke rutiner som anses hensiktsmessig med tanke på konkret og måleffektiv utforming av internkontrollsystemet. Det bes særlig om innspill på om det bør innføres krav om aldersgrense for legitimasjon og til former for opplæring, og om kravene skal fastsettes som egne krav i regelverket, i forskrift om internkontroll som en del av internkontrollsystemet, eller om det kun bør utformes veiledningsmateriale.

Hovedformålet med forslaget er å bedre salgsstedenes overholdelse av aldersgrensen for salg av tobakksvarer og e-sigaretter, og de øvrige bestemmelsene for salg av slike varer. Departementet vurderer at et krav om internkontroll vil kunne bidra til å forebygge salg til mindreårige og oppfyllelse av de andre kravene om salg, på en mer effektiv måte enn et forbud alene. Oslo kommune er enig i denne vurderingen, men vil påpeke at effekten av et krav om internkontroll vil være svært avhengig av hvordan et krav om internkontroll blir utformet og implementert.

Departementet påpeker videre at et stort flertall av salgsstedene allerede vil være omfattet av krav om internkontroll etter blant annet alkoholloven. Oslo kommune mener at kravene til internkontroll, slik de er nedfelt i alkoholforskriften kapittel 8, ikke bør være retningsgivende for hvordan departementet implementerer et krav til internkontroll i tobakkskadeloven. Disse bestemmelsene bærer preg av å være overordnede mål til internkontrollssystemer generelt. Internkontrollbestemmelsene etter alkoholloven er ikke utformet som spesifikke krav eller beskrivelser av konkrete prosedyrer som salgs- og skjenkestedene pålegges å utføre. Kommunens erfaring med alkohollovens krav til internkontroll er at svært mange bransjeaktører ikke har god forståelse av hva kravet til internkontroll innebærer. Tilbakemeldinger fra bransjen viser at salgs- og skjenkestedene synes det er vanskelig å utforme internkontrollsystemer, og kvaliteten på systemene viser også til dels dette. På grunn av manglende angivelse av kravets innhold til internkontroll i alkoholloven, er det i tillegg vanskelig å føre tilsyn med det.

I forbindelse med observerte brudd på alkoholloven bes det om å få tilsendt stedenes internkontroll. Etter at Helsedirektoratet publiserte «Guide til god internkontroll etter alkoholloven», er erfaringen at kvaliteten på salgs- og skjenkestedenes internkontroll er bedret. I mange tilfeller bruker imidlertid stedene Helsedirektoratets ferdig utfylte maler uten egne endringer. Eksempelmalene som Helsedirektoratet har laget, er konkrete og utfyllende, og de tar utgangspunkt i vanlige utfordringer for de ansatte. Siden internkontrollbestemmelsene i alkoholforskriften ikke pålegger salgs- og skjenkestedene noen konkrete plikter i henhold til innhold, har Oslo kommune vært forsiktige med å vurdere innholdet i stedenes internkontrollmappe ved tilsyn. Avgjørende i denne forbindelse har vært om stedene har en internkontrollmappe og at den i tilstrekkelig grad er tilgjengelig for personalet. Om de ansattes opptreden under en kontroll vitner om manglende internkontrollrutiner, har det ikke blitt sanksjonert etter internkontrollreglene, siden det ikke oppstilles noen konkrete krav til stedenes internkontrollsystem. Internkontrollbestemmelsene i alkoholforskriften er ikke i god nok grad bidrar til å forebygge overtredelser. Reglene oppfattes generelt som svært lite tilgjengelige for

både bransje og kommune, og er i det vesentlige sovende bestemmelser. Departementet bør derfor oppstille konkrete krav til internkontrollens innhold etter tobakkskadeloven.

Oslo kommune deler departementets oppfatning om at det er vanskelig å avdekke salg til personer under 18 år, og at det derfor bør utformes svært konkrete bestemmelser for internkontroll for å forebygge dette. For at disse skal få den ønskede forebyggende effekten, støttes forslaget om at kravene til internkontroll bør fastsettes i forskrifts form. Etter at Helsedirektoratet publiserte «Guide til god internkontroll etter alkoholloven», har det blitt enkelt for en bedrift å adoptere eksempelmalene, og således kunne vise frem et godt internkontrollsystem for kommunen. På den andre siden er det usikkert om det er noen sammenheng mellom kvaliteten på det utarbeidede internkontrollsystemet i den enkelte bedrift og etterlevelsen av alkoholloven i praksis.

Departementet ber om innspill på hvilke rutiner som anses hensiktsmessige for en konkret og måleffektiv utforming av internkontrollsystemet. Det bes særlig om innspill på om det bør innføres krav om aldersgrense for legitimasjon og former for opplæring. Oslo kommunes erfaring er at mange salgssteder har oppslag i kassen om at alle som er under 25 år blir bedt om å vise legitimasjon ved kjøp av alkoholholdig drikk. I mange tilfeller har de ansatte også fått instruks om å sjekke legitimasjon på alle som ser ut som de er under 25 år, og kassasystemene minner de ansatte på dette. Etter alkoholforskriften § 2-4 annet ledd, har ansatte på salgs- og skjenkesteder ved tvil om alder rett og plikt til å kreve legitimasjon.

Eksempel på steg-for-steg rutine for hvordan de ansatte skal utføre en legitimasjonskontroll ved tvil om alder: 1. Hold ID-en selv (Da bestemmer du selv hvor lang tid du vil bruke og legger til rette for en best mulig ID-sjekk). 2. Sjekk ID-en nøye (om fødselsnummeret er skrapet vekk, og plastfilm med «nytt» fødselsnummer er limt på, om ID-en er utløpt på dato, ansiktsfasong, nese, munn øyne...). 3. Still kontrollspørsmål. (Personnummer, stjerne tegn, hvilken bank er kortet utstedt av, når tok personen førerkort...) 4. Spør etter annen ID (har personen noen andre kort vedkommende ikke vil vise frem?) 5. Spør etter underskrift, sjekk mot ID. (Det er vanskelig å forfalske en underskrift, ha penn og papir ved kassen) 6. Om du fortsatt er i tvil – ikke godta ID-en. (Det er kundens ansvar og risiko å ha med seg tilstrekkelig god ID med bilde som ligner).

Siden det er vanskelig å avdekke salg til personer under 18 år, vil det kunne være formålstjenlig å se på muligheten for å innføre den svenske modellen med testkjøp i sin tilsynsvirksomhet av tobakks- og alkohollovgivningen. Kommunen i Sverige benytter 18-åringer som ser unge ut og sjekker om salgsstedene spør om legitimasjon ved salg av tobakksvarer. Salgssteder som ikke etterspør legitimasjon, eller som selger tobakksvarer til tross for manglende legitimasjon, blir sanksjonert. Oslo kommunes vurdering er at sanksjonering på bakgrunn av at spesifikke internkontrollrutiner ikke har blitt fulgt, vil kunne bidra til å forebygge salg til mindreårige på en mer effektiv måte enn et forbud alene. Ved å fastsette svært spesifikke krav i internkontrollbestemmelsene og standardiserte perioder for salgsforbud i forskrifts form, vil salgsstedene få klare internkontrollregler å forholde seg til, og følgene ved overtreddelse vil bli forutsigbare.

Departementet uttaler at et velfungerende internkontrollsystem blant annet vil bidra til at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om regelverket, og ber om innspill på om det bør innføres krav til former for opplæring. Oslo kommunes erfaring gjennom tilsyn, veiledning og kursvirksomhet er at mange ansatte på salgs- og skjenkesteder får begrenset eller ingen formell opplæring i alkoholregelverket. Ved å utforme faste og spesifikke krav i

internkontrollbestemmelsene, og standardiserte perioder for salgsforbud i forskrifts form, vil salgsstedene få sterke insentiver til å besørge formell opplæring av ansatte internt. Behovet for kurs i myndighetenes regi vil være avhengig av hvordan internkontrollreglene utformes.

Videre mener kommunen at tilsyn med reklameforbudet, forbudet mot selvbetjening og synlig oppstilling ikke vil være tidkrevende, og at det ikke vil være vanskelig å avdekke og dokumentere overtredelser.

Kapittel 4.5-Plikter for grossistledet

Oslo kommune er enige med departementet at det er hensiktsmessig å ha oversikt over grossistene ved at de må registrere seg i registeret. Videre bør grossistene pålegges en plikt til å påse at alle virksomheter som vil kjøpe slike varer, har foretatt pliktig registrering og ikke er pålagt salgsforbud. Dette forutsetter selvfølgelig at grossistene har enkel tilgang på slik informasjon. Dette vil sikre at salgssteder registrerer seg, og at salgssteder også i større grad blir kjent med registeret. Dette vil lette kommunenes tilsynsarbeid ovenfor uregistrerte steder som anses som naturlige utsalgssteder av tobakksvarer.

Videre anses det som viktig at grossister står registrert, for å sikre lovlig import av tobakksvarer og e-sigaretter. Dette vil bidra til å forhindre blant annet smugling.

Kapittel 4.6-Reaksjoner ved overtredelser

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på de foreslåtte reaksjonsformene samt varigheten av salgsforbudet. Det understrekes i høringsnotatet at for at regelverket skal være effektivt og formålet bak reguleringen skal oppnås, er det viktig å ha tilstrekkelige og hensiktsmessige reaksjonsformer ved brudd på regelverket.

Oslo kommune er enige med departementet i at kommunen bør ha ulike reaksjonsmuligheter for å sikre etterlevelse av regelverket. I det følgende redegjøres det for hvilke reaksjonsformer som anses hensiktsmessige i forbindelse med overtredelser på tobakkskadeloven, blant annet basert på vår erfaring med alkohol- og serveringsloven. Ettersom departementet legger opp til at tobakkskadeloven skal være utformet slik at myndighetene enkelt skal kunne føre tilsyn, bør reaksjonsformene være tilstrekkelig effektive og enkle å håndheve.

Departementet foreslår pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud som hensiktsmessige reaksjonsformer. Disse reaksjonene er kjente fra dagens tobakkskadelov. Det fremgår imidlertid ikke av høringsnotatet hvor hyppig disse reaksjonene har blitt brukt i praksis, eller måloppnåelsen ved bruk av dem. Oslo kommune mener det er mulighet for at pålegg om retting og tvangsmulkt er reaksjonsformer som er både ressurskrevende og mindre effektive. Dette er basert på erfaring gjennom samarbeid med Arbeidstilsynet, som har hjemmel i arbeidstilsynsloven § 18-6 til å gi pålegg. Inntrykket er at pålegg om retting ikke er virkningsfullt nok og at det medfører tidkrevende saksbehandling. Ved å gi pålegg om retting legges det opp til en reaksjonsform som er mer forebyggende enn sanksjonsbasert, og som medfører mer korrespondanse mellom salgsstedene og kommunen. Et pålegg om retting vil også kreve at kommunen følger opp med et nytt kontrollbesøk for å kontrollere om de påpekte feil er utbedret, noe som totalt sett medfører flere kontroller og mer oppfølging enn hva som anses nødvendig. Det er videre en fare for at salgsstedene returnerer til sin tidligere praksis så snart de har dokumentert at feilen er rettet, slik at reaksjonen derfor ikke blir merkbar i tilstrekkelig grad. Den økte ressursbruken knyttet til tilsyn og påfølgende saksbehandling vil

medføre økte kostnader for kommunene. Det vises særlig til at Oslo kommune har et stort antall salgssteder for tobakk (ca. 4-5000 utsalgssteder, jf. Oslo kommunes hørings svar fra 2012).

Hvis departementet likevel opprettholder pålegg om retting og tvangsmulkt som reaksjonsformer, bør det vurderes å innta §§ 7 og 9 i høringsnotatets § 8. Det er viktig at steder som motsetter seg tilsyn eller ikke overholder salgsforbudet blir sanksjonert. Dette har kommunen god erfaring med etter alkoholloven. Oslo kommune støtter for øvrig departementets forslag til hvilke bestemmer som sanksjoneres etter § 8.

Videre støtter Oslo kommune høringsnotatets forslag om salgsforbud som reaksjonsform. Det er viktig at reaksjoner ved overtredelse motiverer salgsstedene til å følge regelverket, og salgsforbud anses som en effektiv sanksjon som hindrer gjentatte brudd på regelverket. Videre er det hensiktsmessig å innføre et standardisert prikktildelingssystem i tobakkskadeloven som er lik det nasjonale prikktildelingssystemet etter alkoholloven. Prikktildelingssystemet er hjemlet i alkoholloven § 1-8 tredje ledd, og alkoholforskriften kapittel 10 inneholder nærmere bestemmelser om tildeling av prikker. En standardisert reaksjonsform bidrar til enkel og lik saksbehandling, samt forutberegnelighet for salgsstedene. Ettersom dette systemet er kjent for alle landets kommuner gjennom håndhevelse av alkoholloven, vil det være enkelt for kommunene å tilegne seg reaksjonsformen etter tobakkskadeloven også. Det fremstår således som en god løsning å standardisere sanksjonsformene så langt det er mulig, istedenfor å innføre skjønsmessige reaksjoner. Et slikt system kan også erstatte reaksjoner som retting og tvangsmulkt.

I likhet med kommentaren til høringsnotatets § 8 overfor, mener Oslo kommune at det også bør vurderes å innta tobakkskadelovens §§ 7 og 9 i høringsnotatets § 9 om salgsforbud. Videre støtter kommunen departementets forslag om at brudd på § 17 om aldersbestemmelser bør sanksjoneres i høringsnotatets § 9, herunder gjennom et standardisert prikktildelingssystem.

Til departementets ønske om høringsinstansenes innspill på varigheten av salgsforbudet, er det kommunens vurdering at varigheten av et eventuelt salgsforbud må utredes nærmere. For det første er det viktig at salgsforbudets varighet står i forhold til overtredelsens grovhet. For det andre vil det være hensiktsmessig om reaksjonen har preventiv effekt, slik at man unngår gjentatte brudd på samme salgssted. Basert på erfaringer med alkoholloven, bør varigheten av et salgsforbud differensieres etter bruddets grovhet og antall brudd på salgsstedet. Det er imidlertid viktig at departementet foretar en vurdering av det tapsomfanget salgsstedet vil lide ved et eventuelt salgsforbud. Omsetningen av tobakksalg vil variere fra virksomhet til virksomhet, og det avhenger blant annet av størrelse på salgsstedet, utvalget, beliggenhet og åpningstider. Forskjellen mellom salgsstedene gjør at et salgsforbud rammer ulikt, men slik er det også etter alkoholloven. En standardisering av varigheten på salgsforbudet etter arten og grovheten av overtredelsen, vil således være en enkel og hensiktsmessig måte å ilegge sanksjoner på. For å spare kommunene for ressurser kan et prikktildelingssystem etter tobakkskadeloven med fordel utformes strengere, slik at kommunene ikke må følge opp salgssteder over lengre tidsperioder. Et strengt system som håndheves vil også virke preventivt og sikre bedre etterlevelse av regelverket.

Oslo kommune støtter departementets forslag om å fastsette de standardiserte periodene for salgsforbud i forskrift.

Kapittel 4.7-Tilsyn

Departementet vil komme tilbake med forlag til tilsynsfrekvens i forskriftshøringen, men tar gjerne i mot høringsinstansenes innspill på dette punktet allerede nå.

Oslo kommune viser til erfaringen med kontroll av salgs- og skjenkesteder i Oslo kommune, hvor det følger av alkoholforskriften § 9-7 at hvert salgs- og skjenkested skal kontrolleres minst én gang årlig, og kommunene skal gjennomføre minst tre ganger så mange kontroller som de har salgs- og skjenkesteder. Å kunne tilpasse kontrollvirksomheten gir kommunene stor fleksibilitet og letter arbeidet, samt at det legger til rette for målstyrt kontrollvirksomhet. Det sørger også for effektiv bruk av ressurser. Kommunen anbefaler derfor en tilsvarende ordning for tilsyn etter tobakksskadeloven. Kommunen slutter seg til forslaget om et minimumskrav som innebærer at hvert salgssted kontrolleres minst én gang per år. I tillegg til minimumskravet kan det vurderes om det skal være et lignende krav som i alkoholloven til at kommunene skal gjennomføre et visst antall kontroller hvert år.

Det bemerkes imidlertid at behovet for hyppige kontroller er ikke like stort etter tobakksskadeloven som etter alkoholloven. Sett hen til at Oslo kommune har rundt 4-5000 salgssteder for tobakkssvarer, vil et slikt krav medføre en betydelig økt ressursbruk i Oslo kommune. Det vil til enhver tid være hensiktsmessig å samkjøre kontroll av alkohol- og tobakksalg, men i Oslo kommune er det et stort antall steder som selger tobakkssvarer som ikke har skjenke- eller salgsbevilling. Det gjelder blant annet alle bensinstasjoner, kiosker og storkiosker.

I høringsnotatet foreslås kommunenes tilsynsansvar nedfelt i ny § 7. Etter forslaget plikter salgssteder å gi kommunen tilgang til lokalene, herunder varelager, nødvendige opplysninger, vareprøver og annen relevant bistand. Oslo kommunes erfaring etter alkoholloven er at denne tilgangen til både lokaler og andre opplysninger er viktig. Imidlertid bør ordlyden «nødvendige opplysninger» med fordel gjøres klarere. Det vil være enklere å gjennomføre tilsyn dersom det spesifiseres hvilke typer opplysninger som kan kreves, eksempelvis gjennom en ikke-uttømmende opplisting eller en samlebetegnelse. Det vises til alkoholloven § 1-9 tredje ledd, hvor det fremgår at bevillingsmyndigheten når som helst kan kreve adgang til lokaler og regnskaper, herunder kreve å få nødvendige opplysninger om regnskap og drift fra bevillingshaver.

Oslo kommune slutter oss til forslaget om at Fylkesmannen blir klageorgan for kommunale vedtak fattet etter tobakksskadeloven. Fylkesmannen er også klageinstans etter alkohol- og serveringsloven.

Kapittel 4.8-Finansiering

I Oslo kommune vil register- og tilsynsordningen kreve mye ressurser, ettersom Oslo er kommunen med flest tobakkssalgssteder i Norge. Det er knyttet en betydelig kostnad til saksbehandling og tilsyn i dette forslaget og Oslo kommune mener høringsnotatet ikke tar høyde for kommunens forventede ressursbruk i stor nok grad. Det bemerkes at det i Oslo kommune er mange flere tobakkssalgssteder enn alkoholsalgssteder og det vil dermed måtte gjennomføres et betydelig antall rene tilsyn etter tobakksskadeloven. Andelen av salgssteder for tobakk som er lokalisert i Oslo kommune ble i 2012 antatt å være minimum i størrelsesorden 4-5000, men det er usikkerhet knyttet til dette tallet. Forslaget om å etablere et registrerings- og tilsynssystem for salg av tobakk vil måtte følges opp med et betydelig kontrollapparat.

I høringsnotatet er det foreslått 1-2 tilsyn per salgssted per år. Det vises til at SIRIUS konkluderer med at hvert tilsyn vil medføre tre arbeidstimer for kommunen av 400 kroner, pluss en time til oppfølging av internkontroll. Ut i fra dette mener Helse- og omsorgsdepartementet at et årlig gebyr på om lag 2 000 kroner per salgssted vil dekke kommunens kostnader. Oslo kommune mener det foreslåtte gebyret vil dekke kostnadene med selve tilsynet, men at det ikke vil dekke de kostnader ordningen vil generere administrativt og forvaltningsrettslig. Oppstart- og implementeringskostnaden er heller ikke nærmere vurdert i høringsutkastet. Ettersom andelen tobakkssalgssteder i Oslo er stor, anslås det at den foreslåtte ordningen vil kreve ett årsverk tilsvarende en kostnad på 900 000 kroner.

Erfaringen etter alkoholloven er også at det ikke er enkelt å kreve innbetaling av gebyr. Mange virksomheter unnlater å betale med mindre det varsles om sanksjon, og det kreves ofte også flere påminnelser. I tillegg er det en forutsetning for innkreving at kommunene har oversikt over hvem som har salgstillatelse. Som nevnt tidligere, bør departementet vurdere om unnlattelse av betaling av gebyr skal sanksjoneres.

Når det gjelder selve registeret er det positivt at departementet vurderer at det skal opprettes i Altinn, for det er en enkel løsning for kommunene å integrere seg opp mot.

Kapittel 4.9-Overgangsregler

Departementet ser for seg at de foreslåtte lovendringene vil kunne tre i kraft 1. juli 2017 og at ordningen er i drift fra 1. januar 2018. Departementet mener at en overgangsperiode på seks måneder vil gi tid til registrering, spredning av informasjon om ordningen til grossister og salgssteder, opplæring av kontrollører med videre.

Det er usikkert hvor mye ressurser og arbeid den foreslåtte ordningen vil medføre. Oslo kommune er ikke uenige i at en overgangsperiode på seks måneder kan være tilstrekkelig, men departementet bør vurdere behovet for en lengre overgangsperiode for kommunene når register- og tilsynsordningens omfang er kartlagt. Det er viktig at det tas hensyn til kommunenes behov for nyansettelser, opplæring og utvikling av elektroniske løsninger.

Med hilsen

Eli Vorkinn
kommunaldirektør

Jan Fredrik Lockert
næringssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: 1) Helena.Wilson@hod.dep.no
2) Næringsetaten